

Treball Final de Grau

*Processos participatius a escala municipal a la
comarca del Vallès Occidental:
Els casos de Montcada i Reixac i Santa Perpètua de
Mogoda*

Ciències Polítiques i Gestió Pública



Universitat Autònoma de Barcelona

Tutor: Nicolás Barbieri Muttis

Alumne: Antonio Miralles Fernández NIU:1396660

1. Introducció	3
1.1.Tema i justificació de la seva rellevància.	3
1.2.Objectius: generals i específics.	4
1.3. Preguntes de recerca.	4
1.4. Hipòtesi.	4
1.5. Metodologia i cas d'anàlisi.	4
2. Marc teòric	6
2.1 Recorregut històric dels processos participatius a Espanya.	6
2.2 Tipologia dels mecanismes de participació ciutadana a escala local.	6
2.3 Punts forts i Punts febles de les polítiques de participació ciutadana.	7
2.4 Model d'anàlisi.	9
3.Anàlisi pràctic: Anàlisi de casos	10
3.1. Cas 1: Montcada i Reixac ¿Canvi o continuïtat?	10
3.2. Cas 2: Santa Perpètua de Mogoda ¿Canvi o continuïtat?	11
3.3. Anàlisi comparat.	13
4.Conclusions	15
5.Bibliografia	16

1. Introducció

1.1.Tema i justificació de la seva rellevància

A partir de les protestes ciutadanes sorgides l'any 2011 a Espanya , arran de la crisi econòmica i financera de 2008, han sorgit diferents moviments socials que han plantejat noves tesis i pràctiques a l'hora de fer política i la seva relació amb la societat civil, apostant per una democràcia més directa i una implicació activa de la ciutadania en els assumptes públics. Aquestes protestes ciutadanes, amb el pas del temps, han anat evolucionant i hi han cristal·litzat en diferents formes: Des de partits polítics com Partido X o Podemos a plataforma ciutadanes com La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (La PAH) o Juventud sin Futuro.

La pressió i influència de tots aquests nous moviments socials ha fet que diferents ens públics es replantegin la seva forma de relacionar-se amb la societat, sobretot a escala municipal, on han tingut més influència aquests moviments socials, i també on més i millor s'han adoptat les seves tesis de democràcia directa a través de les polítiques municipals de participació ciutadana.

1.2.Objectius: generals i específics

L'objectiu general d'aquest treball és saber quins canvis s'han produït en les polítiques de participació ciutadana en els municipis on governen els denominats "partits del canvi", sorgits a partir de les protestes ciutadanes de 2011 i d'altres candidatures d'esquerra alternativa. Per poder arribar a aquest objectiu s'ha utilitzat el model d'anàlisi d'equilibri puntuat (*Punctuated equilibrium*) de Baumgartner i Jones (1993) que analitza el grau d'impacte o de canvi de direcció en les polítiques públiques de forma sectorial, i que serà explicat més endavant de forma més àmplia en el marc teòric. Uns altres objectius més específics són la classificació dels diferents tipus de polítiques de participació ciutadana emprades per aquests nous partits i la incidència que han tingut aquestes polítiques en la governança dels municipis de Montcada i Reixac i Santa Perpètua de Mogoda.

1.3. Preguntes de recerca

L'entrada dels partits i candidatures ciutadanes sorgides del 15M als governs municipals han canviat les polítiques participatives? I en cas afirmatiu, com s'expliquen aquests canvis?

1.4. Hipòtesis

La principal hipòtesis d'aquest treball és que tot i que des de 2011, i de forma més contundent l'any 2015, els anomenats moviments i partits del canvi han irromput amb molta força a la política municipal, només han pogut canviar de forma parcial les polítiques participatives en aquells municipis on han pogut governar.

1.5. Metodologia i cas d'anàlisi

Per aquest treball s'ha escollit el mètode d'estudi de cas per a l'elecció dels casos a analitzar, és a dir, Montcada i Reixac i Santa Perpètua de Mogoda. Aquest mètode es basa en la recerca d'un coneixement profund de casos o fenòmens molt concrets. El coneixement que produeix aquest mètode d'investigació és sempre dependent del context del cas, derivat de la proximitat que hi ha entre investigador i la realitat social que envolta al cas o fenomen que vol investigar. Aquesta "proximitat" també fomenta l'obtenció d'experiències molt concretes que no es poden aconseguir ni detectar a través d'altres mètodes, i que poden contribuir a la correcta explicació de les causes del fenomen o de la validació de diferents hipòtesis. Un altre avantatge d'aquest mètode és que ajuda al desenvolupament dels processos d'aprenentatge de l'investigador en matèria de bones i noves tècniques per a la investigació (Flyvbjerg, 2004).

Un altre dels avantatges que té aquest mètode, i del qual ha afavorit la seva elecció per aquest treball, és l'estalvi de temps i costos a l'hora de la comprovació o validació d'hipòtesis. La correcta elecció d'un cas, a través d'aquest mètode, pot refutar la validació o no d'una hipòtesi sense la necessitat d'una observació sistemàtica de milers de casos similars per poder comprovar la seva validesa, com proposen altres mètodes d'investigació. En aquest treball s'ha buscat, el que denomina (Flyvbjerg, 2004), *casos crítics*, exactament dos, per a la validació de la hipòtesi del treball, que és que els "partits del canvi" canvien les polítiques públiques de participació, encara que sigui parcialment, allà on governen. Els denominats casos crítics són aquells casos on és més probable que es produeixi el fenomen a investigar. Si en aquests dos casos crítics, la hipòtesi resulta no ser vàlida, tampoc serà vàlida per a tota la resta de casos on el fenomen és menys probable que passi, fent que la hipòtesi quedi refutada com a no vàlida de forma general.

Els dos casos crítics, esmentats anteriorment que serviran per a la validació de la hipòtesi del treball, són els municipis de Montcada i Reixac i Santa Perpètua de Mogoda, ja que són els dos casos on és més probable que passi el fenomen que es vol investigar, degut que durant la passada legislatura (2015-2019) va governar ICV, ara dins d'ECP en els dos casos, en coalició amb ERC en Montcada i Reixac; i amb PSC en Santa Perpètua de Mogoda. Aquest són els dos casos més crítics que s'han pogut trobar perquè no existeix cap govern de majoria absoluta d'aquests partits o candidatures del canvi similars a la comarca del Vallès Occidental.

El treball de camp o la forma del qual s'ha obtingut la informació, sobre les polítiques locals de participació i la realitat social que l'envolta, ha sigut a través de 3 entrevistes per cada cas d'estudi, és a dir, un total de 6 entrevistes, amb l'objectiu de representar tots els actors implicats en les polítiques participatives del municipi.

Per Santa Perpètua de Mogoda s'ha entrevistat a:

- Sandra Gómez, regidora de participació ciutadana per En Comú Podem.
- Pol Altayò, regidor a l'oposició per Esquerra Republicana de Catalunya.
- Torcuato Madriñán, president de l'Associació de Veïns La Florida - Ciutat Jardí.

Per Montcada i Reixac s'ha entrevistat a:

- Laura Campos, alcaldessa del municipi per En Comú Podem.
- Gonzalo García, regidor a l'oposició durant la legislatura passada per les CUP.
- José Luis Conejero, president de l'Associació de Veïns Can Sant Joan.

També s'ha buscat informació a la documentació oficial de l'ajuntament sobre polítiques de participació ciutadana (Plens, pressupostos generals, normatives...) que han aportat valuosa informació sobre la situació d'aquest tipus de polítiques en el municipi.

2. Marc teòric

2.1 Recorregut històric dels processos participatius a Espanya

Encara que conceptes com processos participatius, democràcia directa o participativa semblen innovadors i de modernitat, ja tenen un cert recorregut històric. Abans d'iniciar l'explicació sobre quins conceptes i quina metodologia de anàlisi s'utilitzen en aquest treball sobre els processos participatius és millor fer una breu explicació històrica sobre aquests processos per contextualitzar aquest fenomen a Espanya i com s'ha anat desenvolupat al cap dels anys.

La creació dels primers processos participatius a Espanya, sota l'actual període democràtic, es produeix a la dècada de 1980, etapa on es va anar consolidant de forma progressiva l'actual model partitocràtic de la política d'àmbit local, i on molts municipis de tot l'Estat espanyol iniciaren la regulació de les diferents formes de participació ciutadana a través d'una sèrie de reglaments orgànics municipals i altres tipus de reglaments específics sobre participació. Tot i que això va significar un important avenç, per al desenvolupament i potencial consolidació d'aquest model democràtic en l'àmbit local, el caràcter consultiu i la seva subordinació respecte a la política representativa i institucional que li donaren els nous reglaments sobre participació, a part d'algunes limitacions intrínseques d'aquest tipus de model democràtic, el van anar conduint cap a la marginalitat.

La dècada de 1990 va ser un període d'experimentacions en el terreny de la democràcia participativa a escala local, es van crear nous tipus de mecanismes participatius amb l'objectiu de superar les limitacions sorgides en els models participatius de la dècada anterior: tallers, jutjats ciutadans, enquestes deliberatives... Tot això junt amb una major obertura a la ciutadania, una major focalització sobre els temes a debati i el finançament cap aquest mecanismes deliberatius per part d'entitats supralocals van portar cap a un relatiu renaixement de la democràcia participativa a l'Estat espanyol.

Els 2000 es caracteritzen pel sorgiment de candidatures ciutadanes que aposten per una democràcia més directa a escala local, a causa de l'afebliment i la creixent desconfiança ciutadana cap a l'entramat d'actors clàssics del model partitocràtic, que ha sigut dominant a tot l'Estat espanyol des de la dècada de 1980 en el món de política local. Aquestes candidatures ciutadanes, sorgides arran de nous tipus d'activismes urbans (PAH, les Kellys, Iaioflautas, Jóvenes sin futuro...), han anat coexistint i aliant-se amb el tradicional teixit veïnal i social en les grans ciutats. Tot aquesta inèrcia arrossegada durant aquesta dècada es va accelerar a partir de l'esclat de la crisi econòmica l'any 2008 i més tard amb el sorgiment del 15M en 2011 (Blanco i Gomà, 2016).

2.2 Tipologia dels mecanismes de participació ciutadana a escala local

Per a la classificació dels diferents mecanismes de participació ciutadana el treball s'ha basat en la distinció que fan Bishop i Davis (2002), a través de la següent taula que les classifica en cinc tipus: Consulta, associacionisme, participació permanent, decisió del consumidor i control directe; En cada tipus s'explica els seus principals objectius i els instruments o mecanismes claus que utilitza.

Tipus de Participació	Objectiu	Instruments clau
Consulta	<ul style="list-style-type: none">- Avaluar la reacció de la comunitat a diferents propostes i invitar al feedback “ciutadania-administració”-La consulta només es pot considerar participativa quan la informació recollida pot influir en les posteriors decisions polítiques	<ul style="list-style-type: none">-Enquestes-Reunions amb grups d'interès.-Reunions públiques-Documents de debat-Audiències públiques
Associacionisme	<ul style="list-style-type: none">-Involucrar a la ciutadania i als grups d'interès en aspectes com la presa de decisions	<ul style="list-style-type: none">-Taules consultives-Comitès consultius ciutadans-Fòrums de política comunitària-Consultes públiques
Participació permanent	<ul style="list-style-type: none">-Permitir que tercers actors participin en els processos de revisió	<ul style="list-style-type: none">-Consells o tribunals ciutadans o de revisió-Comissions permanents obertes a tercers actors-Processos estatutaris d'avaluació dels impactes socials i mediambientals
Decisió del consumidor	<ul style="list-style-type: none">-Permitir que las preferències del client formin un servei a través de l'elecció de productes i proveïdors	<ul style="list-style-type: none">-Enquestes a grups diana-Divisió comprador/proveïdor.-Competició entre proveïdors-Vots-Gestió de casos
Control directe	<ul style="list-style-type: none">-Transferir la decisió d'un problema a la població	<ul style="list-style-type: none">-Referèndum-Votacions electròniques-Parlaments comunitaris

Font: Bishop, Patrick; Davis, Glyn “*Mapping Public Participation in Policy Choice*”, Griffith University, 2002.

2.3 Punts forts i Punts febles de les polítiques de participació ciutadana.

En aquest apartat s'ha fet una taula amb els punts forts i els punts febles de les polítiques de participació en sis àrees diferent: Coneixement, presa de decisions, legitimitat, participació, recursos públics i representació. Aquesta taula, feta a partir de la informació extreta del llibre de Blanco i Gomà (2016), servirà per comparar si algun d'aquests punts es reproduïxen en els casos a analitzar de Montcada i Reixac i Santa Perpètua de Mogoda.

	Punt fort	Punt feble
Coneixement	<ul style="list-style-type: none"> - Obra la porta a l'administració a un "coneixement ciutadà", afavorint l'innovació i la creativitat en el disseny i en la presa de decisions de les polítiques públiques. -També aporta altres perspectives sobre les problemàtiques socials per a l'administració 	-La ciutadania té poc coneixement tècnic i professional sobre el funcionament de l'administració i de les polítiques públiques
Presa de decisions	-Les polítiques sorgides d'aquest processos tenen un major consens dintre de la ciutadania	- Alenteix la presa de decisions
Legitimitat	-L'administració reforça la seva legitimitat i imatge davant la ciutadania	-Aquests polítiques poden generar un xoc de legitimitats entre els mecanismes de participació que representen a la democràcia participativa i les institucions i els polítics professionals que encarnen la democràcia representativa
Participació	-Afavoreix l'increment de la participació ciutadana als assumptes públics i de la consciència cívica dels ciutadans	- És difícil mantenir una al alta participació ciutadana després de l'entusiasme inicial.
Recursos públics	- Aumenta els recursos destinats a la participació ciutadana	-Aquest recursos podrien ser destinats a altres assumptes més urgents
Representació	- Els actors participants representen més fidelment la realitat social(ONGs, empreses privades, sindicats, plataformes ciutadanes, ciutadans a títol individual...)	<ul style="list-style-type: none"> -Existeix la possibilitat que només la part més activa de la societat civil participi en aquestes polítiques, marginant les parts menys actives o desfavorides, donant així una "falsa imatge" de la societat representada en aquests processos -Aquests processos poden ser instrumentalitzats per els polítics professionals i altres membres de la democràcia representativa

Font: Basat en la informació extreta de Blanco, Ismael ;Gomà, Ricard "El municipalisme del bé comú"(ed.), Barcelona, Icaria Política, Febrer de 2016.

2.4 Model d'anàlisi.

Per l'anàlisi dels casos d'aquest treball s'utilitzaran el model equilibri puntuat o *Punctuated equilibrium*, de Baumgartner i Jones(1993), de forma similar al que va fer Cobb i Elder(1984) en "*Participation in American politics : the dynamics of agenda-building*" per l'anàlisi de les polítiques de participació als Estats Units. Aquest model es basa en una sèrie de conceptes que ajuden a definir i a detectar els canvis (o no) que hi ha hagut en les polítiques públiques de diferents sectors, en el nostre cas en les polítiques públiques de participació ciutadana de dos municipis. La teoria d'aquest mètode diu que perquè es pugui produir un canvi en les polítiques públiques hi ha d'haver un canvi de trajectòria (*Policy shift*) en aquestes. Aquest canvi de trajectòria només es pot produir a partir d'un desafiament de la imatge prevalent de les polítiques públiques del sector o *issue image*. Aquest desafiament normalment s'inicia per part de nous actors externs al sistema d'actors clàssics que elaboren les polítiques públiques del sector o *policy subsystem*, que poden ser des de funcionaris de diferents rangs, polítics i altres responsables públics, fins a actors privats i lobbies, com empreses privades, ONG's o experts acadèmics. Si aquest desafiament per part dels actors externs té èxit i es crea una nova imatge o *issue image* sobre els temes que hi haurien de tractar o com haurien de ser les polítiques públiques del sector, es produeix la construcció d'una nova estructura (*policy domain*) en l'elaboració de polítiques públiques d'aquest sector. Els actors, fins ara externs, que iniciaren el desafiament a l'*issue image* entren a formar part de l'estructura i del nou sistema d'actors del sector, produint-se d'aquesta manera un canvi de trajectòria en les polítiques públiques en l'esmentat sector.

El mètode de Baumgartner i Jones (1993) distingeix fins a tres tipus d'escenaris en els processos de canvi en les polítiques públiques: Desequilibri, equilibri parcial i equilibri. Un escenari de desequilibri és quan el potencial d'un canvi de trajectòria (*policy shift*) radical és molt alt, arribant a una situació on l'estructura i el sistema d'actors clàssics pot arribar o ha arribat a ser canviada totalment. Un escenari d'equilibri parcial es produeix quan aquest potencial de canvi és baix i el sistema d'actors clàssics aconsegueix mantenir de forma parcial el seu monopoli en l'elaboració de les polítiques públiques del sector. El sistema d'actors clàssic aconsegueix arribar a aquesta situació a partir d'una sèrie d'ajustos i de decisions moderades en direcció cap a la nova *issue image*, creada pels actors externs al sistema, concloent així en un canvi de trajectòria moderada en les polítiques públiques del sector. Per últim es troba la situació d'equilibri, on el potencial de canvi és tant baix que l'estructura i el sistema d'actors clàssics aconsegueix mantenir el seu monopoli en l'elaboració de polítiques públiques del sector. Tot això sense haver de realitzar cap ajust o canvi en la trajectòria de les seves polítiques o en el seu *issue image*.

3. Anàlisi pràctic: Anàlisi de casos

Com s'ha explicat anteriorment la informació utilitzada per l'anàlisi pràctic ha sigut recollida a través d'una sèrie d'entrevistes als principals actors implicats en les polítiques de participació del municipi: Regidor/a de participació ciutadana o equivalent, anterior alcalde o líder de l'oposició i un representant del moviments socials del municipi. També, per intentar obtenir una informació la més extensa possible, s'ha buscat diferent documentació pública local (plens, pressupostos, articles periodístics del butlletí municipal, pàgina web municipal, etc.). El material resultant de les entrevistes es troba situat als annexos del treball.

3.1. Cas 1: Montcada i Reixac ¿Canvi o continuïtat?

Montcada i Reixac és un municipi de 35.599 habitants que se situa al sud de la comarca del Vallès Occidental on governa una candidatura d'esquerra alternativa ICV, reconvertida en En Comú Podem (ECP), en coalició amb ERC. ECP va entrar per primera vegada al govern la legislatura passada, l'any 2015, després d'uns 16 anys d'hegemonia política al consistori municipal de PSC i CiU que s'anaven intercalant en el poder legislatura rere legislatura. Aquesta tendència es va anar trencant de forma progressiva a través de diversos factors: D'una banda, l'inici de la crisi econòmica l'any 2008, que va sembrar un clima de desconfiança generalitzada en el municipi respecte a la classe política local. D'altra banda, la dimissió l'any 2010 del cap de llista del PSC, i alcalde en aquell moment, de César Arrizabalaga, per haver estat implicat en el Cas Pretòria. El posterior retir polític del cap de llista de CiU, que portava sent-lo des de les primeres eleccions democràtiques i un immens deute on l'ajuntament estava obligat a pagar 15 milions d'euros per sentència judicial per haver estat condemnat per uns casos d'especulació urbanística van ser un caldo de cultiu perfecte perquè hi hagués un canvi polític al municipi, com finalment hi va haver l'any 2015 amb l'entrada d'ICV (ECP) al govern. Des de la perspectiva del mètode d'anàlisi del *punctuated equilibrium*, de Baumgartner i Jones, podríem dir que tots aquests factors van produir una situació de desequilibri en el municipi, que finalment va desembocar en un canvi radical del sistema d'actors clàssic i de la direcció ideològica de les polítiques participatives de Montcada i Reixac suposadament.

Però l'entrada al govern d'aquest partit polític d'esquerra alternativa, per primer cop a la història del municipi, va suposar algun canvi en les polítiques participatives municipals? Les polítiques participatives, com d'altre tipus de polítiques locals, promogudes per l'ajuntament es van veure condicionades durant tota la legislatura pel gran deute contret via sentència judicial citat anteriorment, cosa que va fer que no se'n desenvolupessin les polítiques participatives tal com desitjaria ICV, ja que només va poder destinar a aquest tipus de polítiques un 0,3% del total dels pressupostos municipals anuals.

Però les polítiques participatives que van promoure van ser diferents que a la de governs anteriors? Tot i el condicionament dels 15 milions de deute, les actuals polítiques participatives municipals van ser introduïdes per primera vegada a Montcada i Reixac pel

govern d'ICV durant la legislatura 2015-2019,i per tant, ha suposat clarament un canvi, encara que petit per causes ja esmentades, en les polítiques participatives del municipi. Les principals polítiques o eixos de participació que va dur a terme l'Ajuntament,i que es troben reflectides en el reglament de participació redactada de 2019, van ser la creació dels regidors de barri, que tenen com a objectiu facilitar la comunicació entre la ciutadania i el govern municipal a través dels suggeriments i propostes que li fan els ciutadans al regidor per solucionar les diferents problemàtiques del municipi. Els consells sectorials i de barri són també uns dels seus principals. Són òrgans de deliberació entre ciutadania, entesa com el teixit associatiu local com a ciutadans a títol individual, i classe política sobre temes concrets o d'una part deliberada del municipi com poden ser els barris. L'objectiu d'aquests òrgans és fer un aprofundiment democràtic, a través de la deliberació, de la societat local, reforçar la identitat de barri, molt característic en un municipi o ciutat difusa com és Montcada i Reixac i per últim fer un control o seguiment de l'activitat política de l'Ajuntament. Per últim estan els pressupostos participatius on la ciutadania pot escollir, via votació electrònica, quins determinats projectes, proposats per la pròpia ciutadania i pel consistori municipal, es duran a terme durant la legislatura.

Els consells sectorials i de barri i els pressupostos participatius, tot i la limitació que suposa el deute de 15 milions contret per l'ajuntament per via judicial, han tingut un èxit relatiu. Els consells han tingut una participació de la ciutadania relativament alta i estable en el temps, encara que tenen una tendència a ser uns consells informatius, en lloc de veritablement participatius, com declara Gonzalo Garcia regidor a l'oposició per les CUP (G.Garcia, comunicació personal 25 de novembre de 2019). Els pressupostos participatius també tenen un índex de participació relativament alt, encara que les partides pressupostàries i els projectes a votar destinades a aquesta política són molt limitats per causes ja esmentades anteriorment, segons les paraules de l'alcaldeessa Laura Campos(L.Campos, comunicació personal, 19 de novembre de 2019). L'única política que no ha tingut èxit, i que paradoxalment és la més barata, ha sigut la de regidor de barri, ja que la ciutadania no ha volgut utilitzar de forma activa aquest mecanisme per comunicar problemàtiques, propostes i suggeriments a l'ajuntament, com admeteix Campos (L.Campos, comunicació personal, 19 de novembre 2019) .

Segons el mètode d'anàlisi de *punctuated equilibrium*, de Baumgartner i Jones, podríem dir que el cas de Montcada i Reixac és de desequilibri (canvi) on el sistema d'actors tradicional no ha aconseguit mantenir el monopoli del poder de decisió en l'elaboració de les polítiques públiques de participació. Generant així un nou sistema on s'han incorporat nous actors que fins ara es trobaven fora del sistema i que defensaven un altre tipus d'*issue image*. La introducció d'aquests nous actors al sistema que defensen un altre *issue image* ha fet que finalment es produeixi aquest canvi en la direcció ideològica de les polítiques públiques de participació de Montcada i Reixac. Però com s'ha aconseguit aquest canvi? La crisi econòmica, els casos de corrupció i una societat civil històricament activa van ser factors determinants perquè es produís una situació de desequilibri on el sistema clàssic d'actors es

trobava altament deslegitimat a ulls de la ciutadania i, per tant, hi havia una altra probabilitat que es produís un canvi en el sistema d'actors que tenen poder de decisió en els assumptes públics a escala municipal.

Les principals polítiques participatives del municipi han sigut tres: El regidor de barri, els consells sectorials i els pressupostos participatius. Totes aquestes polítiques tenen bastants punts forts per fomentar la participació ciutadana però també tenen bastant punts dèbils, com s'explica a continuació. Els punts forts del regidor de barri es que obre la porta a l'administració pública al coneixement que té la ciutadania sobre les diferents problemàtiques que té el municipi i també que és una política molt barata. Però el seu principal punt dèbil, almenys en Montcada i Reixac, ha sigut l'escassa utilització de la ciutadania d'aquesta política per transmetre les seves problemàtiques a l'administració pública. La causa d'aquesta baixa participació encara és desconeguda, com admet la pròpia alcaldessa (L. Campos, comunicació personal, 19 de novembre de 2019). En canvi els consells sectorials i de barri han aconseguit augmentar la participació ciutadana i mantenir-la estable en el temps, clarament el punt fort d'aquesta política. Però aquests consells que en un principi han estat creats perquè siguin participatius han acabat evolucionant, en la pràctica, en ser òrgans merament informatius, on l'ajuntament només es dedica a informar a la ciutadania les seves accions de govern, aquest ha sigut el seu principal punt dèbil. Per últim els punts forts dels pressupostos participatius és que han aconseguit fomentar la presa de decisions de la ciutadania en els assumptes públics i augmentar la legitimació de l'administració pública davant dels ciutadans. El principal punt dèbil d'aquesta política en el municipi ha sigut els escassos recursos destinats a ella, solament un 0,3% de la totalitat dels pressupostos municipals, i l'escassa transcendència en el bé comú de les opcions a votar que tenien els ciutadans.

3.2. Cas 2: Santa Perpètua de Mogoda ¿Canvi o continuïtat?

Santa Perpètua de Mogoda és un municipi de 25.705 habitants que es situa al sud-est de la comarca del Vallès Occidental on governa una candidatura d'esquerra alternativa, ICV que actualment es denomina en el municipi En Comú Podem (ECP), en coalició amb PSC. A diferència de Montcada i Reixac, Santa Perpètua sempre ha estat governada per un partit d'esquerra alternativa, excepte en el període 2007-2011 on governà PSC, desde les primeres eleccions democràtiques. primerament va governar PSUC en les legislatures de 1979-1983 i 1983-1987 i després ICV, que en l'última legislatura s'ha integrat dintre de la coalició electoral d'ECP. Amb aquest context polític molt diferent respecte a la de Montcada i Reixac sorgeix la següent pregunta: Han promogut durant tots aquests anys de govern les polítiques participatives? A través de la recerca d'informació al respecte s'arriba a la conclusió que fins als anys noranta no es van començar a promoure aquestes polítiques de forma activa, a través de l'aplicació de les agendes 21 locals, el qual el municipi hi va ser pioner. Les agendes 21 locals no només van implementar polítiques ambientals sino que també promovien polítiques

participatives. Després d'aquest període de "puixança" d'aquestes polítiques als noranta no hi va haver una continuació i van tornar a caure en el desús.

En la legislatura 2015-2019 ICV va promoure les polítiques participatives? En la passada legislatura va haver-hi un reactivament de la promoció de les polítiques participatives en el municipi, causada principalment, segons ICV, per la desconexió que s'estava produint entre l'ajuntament i la ciutadania perpetua i tendències que s'estaven produint a altres municipis de la zona ,on es comencen a aplicar polítiques de participació ciutadana provinents dels ajuntaments, més que per pressions o mobilitzacions del teixit associatiu de Santa Perpètua.

Les principals polítiques o eixos sobre participació que es van dur a terme durant la legislatura de 2015-2019 van ser bàsicament la introducció per primera vegada de pressupostos participatius, la reactivació dels consells municipals o taules de centre que havien caigut en desús i la negociació amb tots els partits amb representació consistorial i el teixit associatiu del municipi per crear un reglament de participació o reformar el vigent Reglament Orgànic Municipal o ROM per millorar les polítiques de participació que ja estan reglamentades a escala municipal a Santa Perpètua.

Els pressupostos participatius va ser la primera mesura respecte a participació ciutadana que van dur a terme durant la passada legislatura ICV ,i també la mesura estrella en el programa electoral de l'esmentat partit. Tot i això no està tenint l'èxit que tenien previst. ICV creu que la baixa participació es basa per la dificultat per poder realitzar el vot electrònicament, ja que la pàgina web on han de fer la votació és molt complicat d'accedir, i també per la poca publicitat que li van donar en el moment d'implementar-lo. L'altra de les mesures va ser la negociació sobre la creació d'un reglament de participació o la reforma de l'actual Reglament orgànic municipal o ROM, amb l'objectiu de reformar les polítiques de participació que ja estaven aprovades i reglamentades des de fa temps, però que no van aconseguir l'objectiu de fomentar dita participació en el municipi. Les negociacions es van realitzar a través de les denominades taules de centre, consells municipals creades durant la dècada dels noranta i que encara segueixen vigents, però que per falta de quòrum la majoria de les vegades eren cancel·lades i pràcticament havien caigut en desús en el municipi. Amb això l'ajuntament buscava, a part de reformar la reglamentació actual d'aquestes polítiques, reactivar dites taules perquè tornessin a ser òrgans de deliberació ciutadana, de participació i d'aprofundiment democràtic efectius. Aquesta mesura es duria a terme a través dels sis centre cívics repartits per tota la població, on cada entitat del teixit associatiu local té assignat un determinat centre cívic per motius de proximitat, i on es reuneixen amb tots els partits amb representació consistorial municipal, per debatre, negociar i fer propostes sobre com hauria de ser la nova reglamentació sobre participació. També de pas es recullen altres propostes i suggeriments de la ciutadania per detectar les noves problemàtiques que estan sorgint en el municipi. La mesura va tenir èxit a mitges, tot i que va aconseguir que augmentés la participació de la ciutadania en aquestes taules de centre i es deliberessin propostes i

suggeriments de la ciutadania, les negociacions sobre les reglamentacions, que es van iniciar l'any 2015, encara segueixen estancades i no tenen pinta que finalitzin dintre de poc.

Segons el mètode d'anàlisi de *punctuated equilibrium*, de Baumgartner i Jones, podríem dir que el cas de Santa Perpètua de Mogoda és d'equilibri parcial (continuïtat) on el sistema d'actors tradicional ha aconseguit mantenir el monopoli del poder de decisió en l'elaboració de les polítiques públiques de participació, a través d'una sèrie mínima d'ajustos i reformes en les quals actors externs que defensen una altra forma de fer aquestes polítiques o *issue image* podrien estar d'acord. Tot i que en el municipi es troben moviments socials i partits polítics que defensen un model de democràcia local més participativa, són molt escassos poc actius i, per tant, no representen cap amenaça en l'estabilitat del sistema d'actors clàssics del municipi. La principal causa d'aquesta continuïtat del sistema tradicional d'actors, a part de la debilitat del teixit associatiu, és deu a què el principal partit d'esquerra alternativa en el municipi, i que per tant ideològicament hauria de defensar el model participatiu de democràcia, en la pràctica, i d'ençà que és el partit governant, ha assumit el model representatiu hegemònic per governar, convertint-se així en el principal valedor d'aquest model en Santa Perpètua. Tot i que discursivament diuen que aposten pel model participatiu (S.Gómez, comunicació personal, 12 de novembre 2019).

Les principals polítiques de participació ciutadana en aquest municipi han sigut dos: Pressupostos participatius i els consells participatius. Els principals punts forts dels pressupostos participatius són, com s'ha esmentat anteriorment en Blanco i Gomà (2016), el foment de la participació ciutadana en la presa de decisions dels assumptes públics i el reforçament de la legitimitat de l'administració com a conseqüència d'això. Però en el cas de Santa Perpètua no s'ha detectat cap d'aquestes dues coses. S'ha detectat una baixa participació en aquesta política causada per la poca publicitat per part de l'ajuntament i les dificultats que van tenir els ciutadans per poder votar per via telemàtica, segons el regidor per ERC a l'oposició Pol Altayò (P. Altayò, comunicació personal, 1 de novembre de 2019). L'altra política participativa promoguda va ser la dels consells participatius. El seu principal punt fort, en el cas de Santa Perpètua de Mogoda, és que ha aconseguit fomentar veritablement la participació de la ciutadania en aquests consells i que s'ha convertit en una eina on els ciutadans transmeten les seves problemàtiques a l'ajuntament. El seu principal punt dèbil ha sigut que un dels objectius dels quals van ser creats aquests consells no s'ha aconseguit, la reforma o la nova creació d'un nou reglament de participació ciutadana municipal. Les negociacions portades a terme en aquests consells porten estancades més de quatre anys, com admet la regidora de participació Sandra Gómez (S. Gómez, comunicació personal, 12 de novembre de 2019).

3.3. Anàlisi comparat.

Tot i que els dos casos podem semblar similars en un principi, ja que va governar un partit d'esquerra alternativa durant la passada legislatura, si investiguem la seva història política recent i comparem els dos casos, a través del mètode d'anàlisi del *Punctuated equilibrium* de

Baumgartner i Jones, podem veure que els dos municipis tenen moltes divergències i presenten dos escenaris molt diferents, en el que respecta a les polítiques de participació ciutadana.

Primer de tot analitzarem el cas de Montcada i Reixac. Utilitzant el vocabulari que fan servir Baumgartner i Jones, en el seu mètode d'anàlisi, podem dir que en aquest municipi s'ha produït un clar exemple de canvi (*Policy shift*) en la direcció ideològica de les polítiques públiques de participació ciutadana a escala local. És a dir, s'ha produït una situació de *desequilibri*, o de potencial de canvi molt alt, per diferents factors, com la crisi econòmica, casos de corrupció municipal, una diferent forma d'entendre la política a causa del canvi generacional... Que ha generat un fort desgast, i finalment un trencament, en el sistema clàssic d'actors que tenien el monopoli en la presa de decisions (*Policy monopoly*) de les polítiques públiques del municipi en tots els àmbits, no només en la de participació, incorporant-se així nous actors (ICV-ECP i AA.VV, principalment) en el sistema. Aquests nous actors van néixer a partir de la situació de *desequilibri* que hi va haver en el municipi, i que fins ara havien estat fora. Aquests actors defensen una altra forma de fer polítiques de participació (*issue image*), i de com fer polítiques públiques en general, cosa que finalment ha produït l'esmentat canvi (*policy shift*) en les polítiques públiques de participació en Montcada i Reixac, tot i als condicionants externs, com l'enorme deute que està obligat a pagar l'Ajuntament per sentència judicial, que podrien, i que finalment ho han fet de forma parcial, condicionar negativament en el desenvolupament de les polítiques participatives del municipi.

El cas de Santa Perpètua de Mogoda és totalment diferent de l'anterior cas. A diferència de Montcada i Reixac no hi va entrar un nou partit polític d'esquerra alternativa a governar en la passada legislatura, sinó que el partit que representa aquesta esquerra, ICV-ECP, porta governant, de forma pràcticament ininterrompuda, des de les primeres eleccions democràtiques municipals en 1979, i per tant, forma part del sistema clàssic d'actors que tenen el monopoli (*policy monopoly*) en la presa de decisions de les polítiques públiques del municipi, incloent-hi les polítiques de participació. Tot i que el partit que va governar Santa Perpètua i Montcada va ser el mateix en la passada legislatura, el seu *issue image* respecte de com s'haurien de fer les polítiques de participació són totalment diferents. Mentre que a Montcada defensen un major pes de la política participativa en els assumptes públics del municipi, a Santa Perpètua, tot i que aparentment també defensen això, en la pràctica no han desenvolupat una extensa política participativa i han promocionat més una forma de fer política similar a la clàssica democràcia representativa, predominant en la resta de l'Estat. Això junt que no han sorgit nous actors amb un altre *issue image* amb prou força en el municipi per a poder trencar aquest monopoli, i que tot i la crisi econòmica que va sofrir Santa Perpètua, que podria haver generat una finestra d'oportunitat perquè nous actors entressin en el sistema i la reconfiguessin, el sistema clàssic d'actors de Santa Perpètua ha aconseguit mantenir-se estable en el poder. Això ha fet que es produeixi una situació d'equilibri parcial, on el potencial de canvi en la direcció ideològica de les polítiques

públiques de participació sigui molt baix, i que només facin, per part del sistema clàssic d'actors, uns mínims canvis i reformes, de molt poca incidència en el municipi, en aquests tipus de polítiques.

Per tant podem dir que a Santa Perpètua de Mogoda no s'ha produït cap canvi en les polítiques de participació durant la passada legislatura, sinó més bé una continuïtat amb uns lleugers canvis en aquestes polítiques, que podrien interpretar-se com a simples concessions que fa el sistema clàssic d'actors per poder seguir mantenint el seu poder de decisió en els assumptes públics del municipi.

4.Conclusions

El sorgiment de nous actors, com els partits polítics de Podemos, Catalunya en Comú i de candidatures ciutadanes d'esquerres, sorgits del desencant ciutadà envers la política tradicional, la crisi econòmica i que lluita per un sistema econòmic i polític més just ha tingut un gran impacte polític a tot l'Estat espanyol i ha canviat el sistema de partits i les relacions de poder a molts municipis d'Espanya. Tot i això, la seva entrada a molts dels governs municipals del país, durant la passada legislatura (2015-2019), no ha suposat una gir radical en la forma de generar noves formes de govern municipal i en com es relacionen aquests governs amb la societat. La seva entrada als governs locals no suposa un canvi segur i total en les polítiques participatives del municipi, com bé s'ha demostrat en la part pràctica i en l'anàlisi comparat d'aquest treball, sinó que depèn d'altres factors, com poden ser la capacitat econòmica del mateix ajuntament o del nivell d'organització i de capacitat de fer pressió que té el teixit associatiu del municipi perquè les polítiques participatives locals canviïn de forma profunda.

Tot i això la hipòtesi central d'aquest treball, que és que allà on governen aquests partits només aconseguixen canviar parcialment i amb un impacte mínim en la població les polítiques de participació ciutadana, no es veu del tot confirmada. Com s'ha esmentat abans segons el mètode de treball del "*Punctuated equilibrium*", de Baumgartner i Jones, en el cas de Montcada i Reixac s'ha produït un veritable canvi (*Policy shift*) de direcció ideològica de les polítiques participatives del municipi. Això ha sigut a causa del *desequilibri* o de potencial de canvi que hi havia en la localitat per la insatisfacció de la ciutadania respecte a la seva classe política tradicional i la seva mala gestió de la crisi econòmica. El sorgiment de casos de corrupció en aquests partits polítics i l'alt grau d'organització i de participació del teixit associatiu montcadenc també van ajudar a propiciar que aquest canvi (*policy shift*) es donés a terme, tot i la limitada capacitat econòmica de l'ajuntament a causa del gran deute que té.

En canvi, el cas de Santa Perpètua representa un clar escenari de continuïtat del sistema clàssic d'actors. El sistema clàssic ha sabut mantenir el monopoli en la presa de decisions de les polítiques públiques (*policy monopoly*) i el model hegemònic de democràcia representativa. Això és deu ha que el partit que representa l'esquerra alternativa en el

municipi en lloc de defensar un model democràcia directa més acord amb la seva ideologia, quan va arribar al govern va defensar, i encara defensa en la pràctica, el model representatiu sent el seu principal valedor. Tot i això, s'han fet alguns canvis, encara que mínims i amb poc impacte, a causa, segons la teoria de Baumgartner i Jones, de la situació d'*equilibri parcial* que hi havia en el municipi. Hi ha moviments socials i partits polítics que defensen un altre *issue image* respecte a les polítiques participatives locals, però són poc actives, poc organitzades i són escasses en el municipi, i per tant, no suposen una amenaça pel sistema clàssic d'actors de Santa Perpètua. Per tant, aquest sistema clàssic d'actors, s'ha mantingut estable, i per tal de no enfortir aquells altres actors de fora del sistema amb un altre *issue image*, a fet unes reformes mínimes, i pràcticament estètiques, en les polítiques participatives en una direcció ideològica similar a la que defensa aquests esmentats actors de fora del sistema.

En el que respecta a quins mecanismes de participació han utilitzat aquests "partits de canvi" en els dos municipis, es pot dir que utilitzen mecanismes similars, com són els pressupostos participatius, assemblees informatives i de participació i regidors de barri principalment, tots ells mecanismes que tenen com a objectiu fomentar la consulta, l'associacionisme i el control directe de la ciutadania sobre els assumptes públics del municipi, tal com defensen Bishop i Davis (2002) en els seus treballs.

Per últim, podem dir que tot i que en el cas de Santa Perpètua no s'ha produït cap canvi, en el cas de Montcada i Reixac, encara que amb certes limitacions econòmiques, es pot dir que s'ha produït un veritable canvi en les polítiques participatives d'aquest municipi. Tot i que el cas de Montcada i Reixac no es pot generalitzar o extreure unes conclusions definitives, s'ha de continuar investigant quins han sigut els factors que han permès que es realitzes aquest canvi en aquest municipi i no en altres amb característiques similars.

5.Bibliografia

- Ajuntament de Montcada i Reixac “*Reglament de participació ciutadana*”, 14 de febrer de 2019.
- Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda “*Reglament orgànic municipal*”, novembre de 1992.
- Bishop, Patrick; Davis Glyn “*Mapping Public Participation in Policy Choice*” , Griffith University, 2002.
- Blanco, Ismael “ *De la experimentación participativa a la radicalidad democrática. Crisis, movimientos sociales y participación ciudadana en el ámbito local*” a Documentación social: Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, 2013, núm. 168, Madrid, pp. 159-178
- Blanco, Ismael ;Gomà, Ricard “*El municipalisme del bé comú*”(ed.), Barcelona, Icaria Política, Febrer de 2016.
- Brugué Torruella, Quim “*És la política, idiotes!*”(ed.), Girona, Papers amb Accent, 2012, pp. 105-132
- Cobb, Roger W., and Charles D. Elder. 1983. “*Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*”. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Flyvbjerg, Bent “*Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso*” , Aalborg University, a Reis 106/04 pp. 33-62.
- Gallego, Raquel; Barbieri, Nicolás; de Gispert, Cristina; González, Sheila; Vilalta, Maite, “*Descentralització i autonomia política: L’impacte de la ideologia i el finançament territorial en els models sanitaris de Catalunya i Andalusia*”, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Institut d’Estudis Autònoms, 2014.
- Ruano de la Fuente, José Manuel “*Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana*” a Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 93-108
- Subirats, Joan “*Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y amenazas*” a Joan Font (ed.), Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel, 2001.
- Y.Welp, C.Schneider, *Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zürich*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. LVI, núm. 211, enero-abril, 2011, pp. 47-68